

© Giacomo Troiani/Link



© engeologi.it

La buona strada del progetto perfetto

UN IMPULSO PER FAR SÌ CHE LE INFRASTRUTTURE, PUNTUALI E LINEARI, TORNINO A ESSERE VOLANO DI SVILUPPO, PUÒ ARRIVARE DAL PERSEGUIMENTO DI ALCUNI OBIETTIVI AL MOMENTO SOTTO LA LENTE DI MIT E CSLPP. TRA QUESTI: LA CHIAREZZA NORMATIVA, IL PROGETTO PERFETTO E I PIANI DI MANUTENZIONE DELLE OPERE (ESISTENTI E NUOVE). UN'ANTICIPAZIONE L'HA FORNITA IL NEOPRESIDENTE DEL MASSIMO ORGANO TECNICO DELLO STATO IN UNA LECTIO MAGISTRALIS TENUTA A INIZIO ANNO ALL'ORDINE DEGLI INGEGNERI DI NAPOLI.

Fabrizio Apostolo



3

ORDINE DEGLI INGEGNERI DI NAPOLI **LECTIO MAGISTRALIS**

LE OPERE PUBBLICHE E IL CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI UNA STORIA IMPORTANTE (IL PASSATO, IL PRESENTE, IL FUTURO)

IL CONCETTO DI OPERA PUBBLICA E LAVORO PUBBLICO
IL TEMPO NECESSARIO ALLA REALIZZAZIONE DI UN'OPERA PUBBLICA
QUANTE SONO LE OPERE PUBBLICHE REALIZZATE NEI TEMPI PREVISTI E SENZA AUMENTO DI
SPESA?

IL COSTO DI UN'OPERA PUBBLICA
LA GESTIONE DI UN'OPERA PUBBLICA

NAPOLI, 08.01.2019

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI
PUBBLICI
Prof. Ing. Donato Carlea

1. Il viadotto di Corso Francia, a Roma, progettato da Pier Luigi Nervi: è uno dei simboli del Boom economico italiano, nonché una delle grandi opere nazionali di cui si è occupato il CSLPP

2. Il professor Donato Carlea, presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (la delibera di nomina è del 28 novembre scorso)

3. L'8 gennaio scorso il professor Carlea ha tenuto una lectio magistralis presso l'Ordine degli Ingegneri di Napoli

Un titolo che già dice molto: "Le Opere Pubbliche e il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici: una storia importante. Il passato, il presente, il futuro". Quando questo numero della rivista che avete tra le mani o che potete sfogliare sul web era già abbondantemente progettato e in corso di avanzata realizzazione, abbiamo avuto notizia di un evento di grande importanza e interesse per la comunità tecnica, ovvero la *lectio magistralis* tenuta l'8 gennaio dal professor Donato Carlea, nuovo presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, presso la nuova sede dell'Ordine degli Ingegneri di Napoli. A fare gli onori di casa il presidente dell'istituzione, professor Edoardo Cosenza, che nell'occasione ha consegnato a Carlea una targa per i suoi 40 anni di iscrizione all'albo partenopeo. Con telepatica sensibilità rispetto alle idee di divulgazione che, dal nostro osservatorio, stavamo da qualche tempo coltivando (ovvero realizzare un numero speciale permeato da riflessioni sui temi del miglioramento e della cura delle nostre opere pubbliche), il professore ha colto dritto nel segno - e di questo non possiamo che ringraziarlo - sviluppando un intervento che già dal titolo (quello citato nell'incipit) fa intuire la piena congruenza con i nostri propositi editoriali. L'estrema cortesia del presidente e la fattiva collaborazione di Federico Cempella, presidente dell'Associazione del Genio Civile, che ci ha fatto da cortese tramite con Carlea, hanno fatto sì che *leStrade* potesse consultare e divulgare la "lectio" napoletana. Un documento denso di idee, che rispondono in pieno alla domanda più profonda che può porsi oggi l'intero settore: quali sono gli obiettivi prioritari che dobbiamo prefissarci? E attraverso quali strumenti è possibile raggiungere?

Infrastrutture volano di sviluppo

Prima di entrare nel vivo dell'argomentazione, soddisfiamo subito la curiosità del lettore e anticipiamo le conclusioni del presidente Carlea, dedicate proprio agli obiettivi: "Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e in particolare il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici - ha detto con esemplare chiarezza - può fornire un impulso notevole per far sì

che le infrastrutture, puntuali e lineari, moderne e antiche, possano tornare ad essere uno dei volani principali dell'economia italiana". Ed ecco gli obiettivi, nel numero (notoriamente perfetto) di tre:

1. I pareti sui progetti, resi dal CSLPP, dovranno essere sintetici e chiari, rilasciati in tempi rapidi / Modalità operativa per il raggiungimento dell'obiettivo: "Istituzione di una seduta interlocutoria nella quale i progettisti, alla presenza della Commissione relatrice, del presidente e dei membri del consiglio che vogliono essere presenti, illustrino la loro progettazione; eliminazione di inutili formalismi; istituzione del ruolo del segretario della Commissione relatrice (uno per argomento trattato) che curerà, attraverso l'uso esclusivo di strumenti informatici, il rapporto con gli enti e con i progettisti".

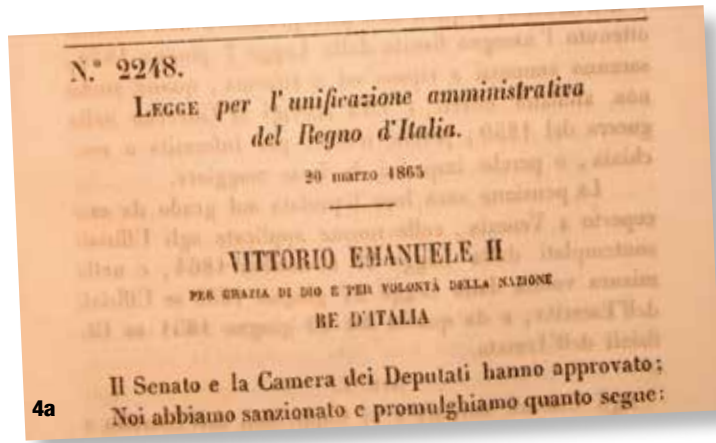
2. Approfondire la relazione tra il parere del CSLPP, la verifica del progetto e la validazione (progetto perfetto) / Modalità operativa per il raggiungimento dell'obiettivo: "Integrare il codice dei contratti che su questo non dice niente o lo dice in modo ambiguo; progettazione e semplificazione delle procedure di appalto dei lavori: il progetto perfetto e la verifica del progetto con il coinvolgimento dell'impresa esecutrice; rivisitazione dei criteri di finanziamento delle spese di progettazione e di quelle della realizzazione delle opere".

3. L'importanza del piano di manutenzione dell'opera / Modalità operativa per il raggiungimento dell'obiettivo: "Tutte le infrastrutture esistenti, puntuali e lineari, civili, idrauliche e trasportistiche ne dovranno essere munite. I piani dovranno essere elaborati dai concessionari e/o enti proprietari che dovranno a loro volta acquisire il parere del CSLPP, da aggiornare ogni dieci anni od ogniqualvolta vi siano innovazioni normative e/o tecnologiche, migliorative e/o che comportino una riduzione dei costi di gestione. I progetti di nuove opere, chiaramente, dovranno attenersi agli stessi principi, in una visione che voglia finalmente comprendere che il costo di un'opera è la somma del costo di costruzione con il costo di gestione".

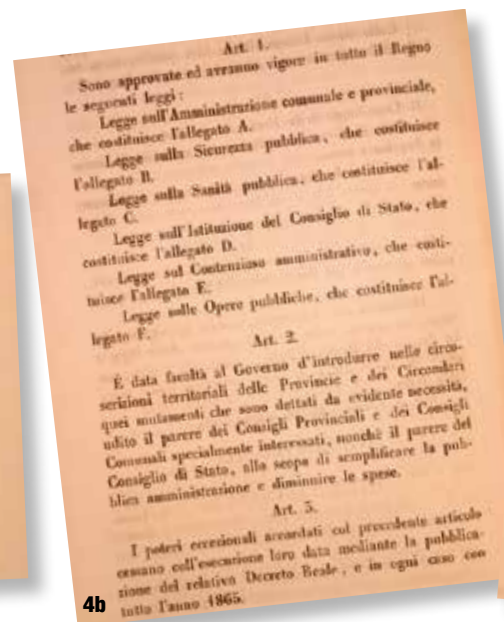
Una storia blasonata

Chiarezza e celerità. Progetto perfetto. Piano di manutenzione. In pratica, una rivoluzione copernicana, che tuttavia, guardando al futuro, poggia i piedi su una "storia importante", per dirla con il presidente del massimo organo tecnico dello Stato. È un punto che la nostra rivista, valicati l'anno scorso i 120 anni di vita e lavoro, non può non rimarcare, come del resto ha fatto in tempi antichi e recenti, sostenendo fin dalla costituzione, per esempio, la citata Associazione del Genio Civile, nonché le molteplici iniziative di diffusione di cultura tecnica proposte dallo stesso Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Carlea, anch'egli socio AGC, non ha potuto quindi esimersi dal formulare un'introduzione storica alla materia, non fine a se stessa ma perfettamente funzionale a gettare solide fondamenta dell'"edificio" che verrà.

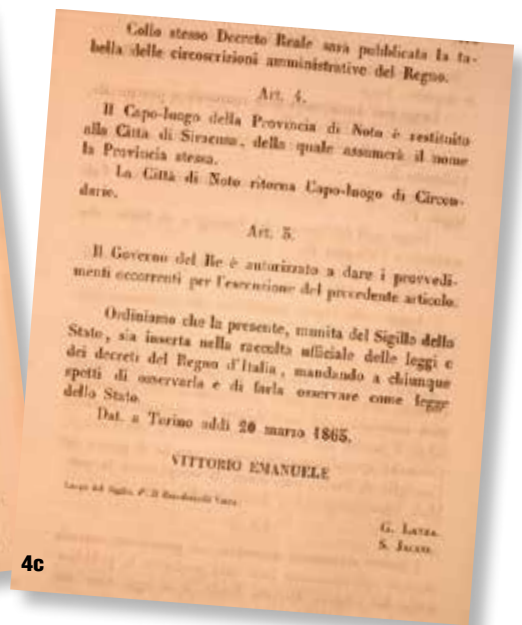
"Nel primo periodo, che inizia dal 1860 e che durò qualche decennio - ha detto il professore e presidente - il CSLPP ebbe un importante ruolo di consulenza all'attività del Ministero dei Lavori Pubblici, quale artefice dei grandi lavori per



4a



4b



4c



5



6

© Polizia Statale

l'Unità nazionale. In questo periodo il primo grande edificio pubblico sottoposto all'esame del Consiglio fu quello destinato al Ministero delle Finanze e alla Corte dei Conti, che rappresenta il primo grande complesso destinato a uffici pubblici costruito dallo Stato dopo il compimento dell'Unità d'Italia". Tra l'800 e il '900 il Consiglio guida anche la prima, pionieristica sperimentazione del cemento armato ed è proprio il connubio tra intelaiatura in cemento armato e tamponature irrigidenti murarie il criterio base per progettare e realizzare strutture antisismiche dopo il tragico terremoto di Messina del 1908, cui fa seguito la prima normativa tecnica antisismica nazionale. Nel secondo Dopoguerra, il Consiglio è poi in prima linea per gestire l'emergenza e pianificare la Ricostruzione, mentre il decennio 1950-1960 si caratterizza anche per l'avvio di ingenti programmi di realizzazione di opere a totale carico dello Stato oppure sovvenzionate, soprattutto nel settore abitativo. In pieno Boom, correavano gli anni Sessanta, il Consiglio si dedica quindi all'esame di grandi opere, tra cui soltanto a Roma, ha ricordato Carlea, l'aeroporto di Fiumicino, il ponte sul Tevere a Tor di Quinto, il viadotto di Corso Francia firmato da Nervi e la tangenziale. Gli anni '70 sono caratterizzati da una progressiva perdita di competenze nel settore dell'urbanistica e di alcune tipologie di opere, come l'edilizia abitativa e quella scolastica. Rimane invece costante l'attività del Consiglio nel campo delle infrastrutture, delle opere marittime ed idrauliche, nonché della sicurezza

Le norme fondamentali in materia di lavori pubblici

Nel suo intervento il professor Donato Carlea ha anche ricordato le più importanti norme sui lavori pubblici, citiamole con lui:

Legge 20 novembre 1859, n. 3574 del Regno d'Italia - Istituzione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

Legge 2248/1865 - Legge Fondamentale sui Lavori Pubblici (Allegato F)

RD 25 maggio 1895, n. 350 - Regolamento

RD 31 dicembre 1922, n. 1809 - Attribuzione al CSLLPP poteri decisionali oltre che consultivi

Legge 18 ottobre 1942, n. 1460 - Disciplina attuale del CSLLPP

Legge 109/1994 - Legge quadro in materia di Lavori Pubblici

DPR 554/1999 - Regolamento di attuazione della legge quadro

D.Lgs 163/2006 - Codice dei Contratti Pubblici (lavori, servizi e forniture)

DPR 207/2010 - Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti Pubblici

D.Lgs 50/2016 - Codice dei Contratti Pubblici

delle costruzioni. La fine del XX Secolo, infine, si caratterizza per l'esame di "alcuni progetti di particolare significato sotto il profilo sia funzionale che semantico, che possono rappresentare emblematicamente il passaggio tra il vecchio e il nuovo secolo: il Ponte sullo Stretto di Messina, il MOSE a Venezia, la Variante di Valico dell'Autostrada del Sole".

4. Il testo (senza allegati) della legge fondamentale 2248 per “l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia” del 20 marzo 1865

5. Automobili davanti al Colosseo agli albori della motorizzazione stradale

6. Controlli della Polizia Stradale nel periodo immediatamente successivo alla Seconda Mondiale: intanto negli uffici del CSLPP si sta lavorando ai piano che porteranno alla Ricostruzione

7. Cortile interno dell’edificio del MEF a Roma (7a) e la celebre statua di Quintino Sella (7b) davanti al Ministero di via XX Settembre



7a



7b

1. Soltanto uno stralcio: “*Quel ponte tagliato in due, quelle vite spezzate, quella città deturpata ci hanno scosso e ci hanno aperto gli occhi. Neppure le polemiche politiche che sono seguite, le sterili e inutili parole che sono state dette riescono a distrarci da quello che la tragedia di Genova ci ha indicato: la necessità e l’urgenza di costruire una comunità istituzionale (questo è lo Stato) che vigili su di noi, ci controlli, ci punisca se necessario, ma sempre ci protegga. Una nuova legittimazione della politica, tanto necessaria dopo alcuni decenni di disprezzo e vituperio, passa anche per un rafforzamento delle istituzioni, per il riconoscimento esplicito e senza remore del loro ruolo. L’italiano - si dice da più parti - è un popolo che non ama le regole. Ecco, è venuto il momento di rompere con questo stereotipo. E di pretendere le regole, per gli altri e per se stessi.*”

Cinque mosse per ripartire

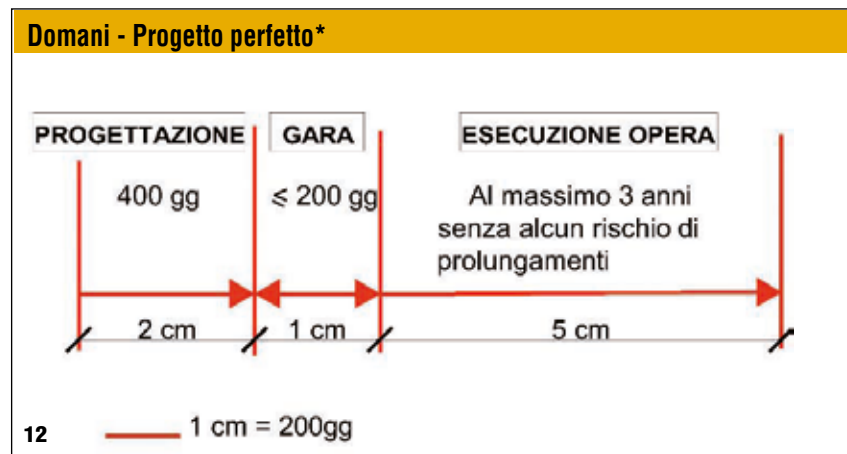
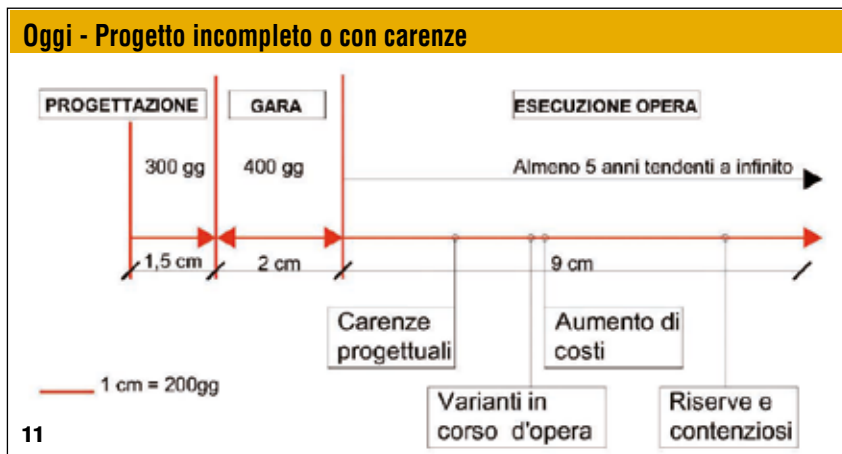
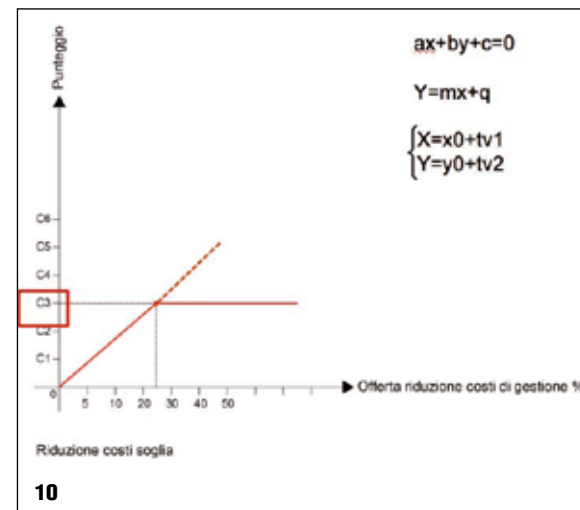
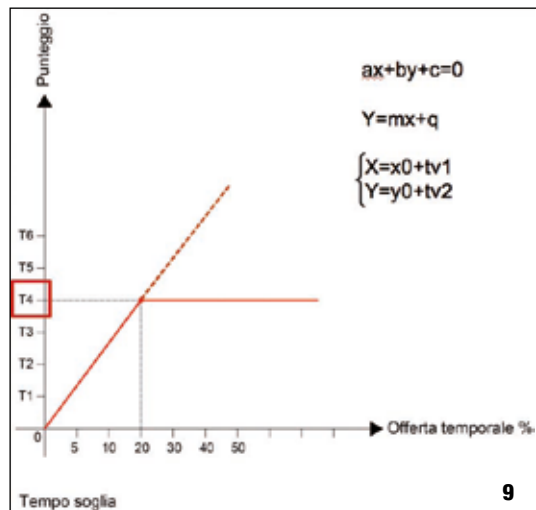
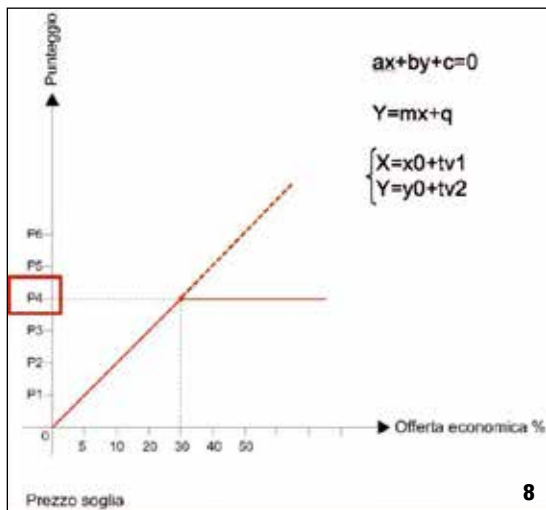
Se le riflessioni di inizio anno di Carlea sul presente sono, tra l’altro, sintetizzabili in un bellissimo articolo, citato, del Messaggero di Sant’Antonio a firma di Ritanna Armeni⁴, ci preme a questo punto ritornare decisamente al futuro, sia per approfondire le considerazioni già anticipate nell’incipit di questo articolo, sia per riportarne di nuove. “*Cosa, dunque, dobbiamo fare?*”, si chiede, ci chiede Carlea. Per esempio, entrando nel merito, “*puntare su miglioramento e adeguamento sismico, riassetto idrogeologico, grandi opere prioritarie*”. Quanto al metodo, ricorda il presidente, possiamo iniziare col dire che “*nell’esecuzione di un’opera pubblica due parole sono in corrispondenza biunivoca: semplicità e trasparenza. Ergo: un procedimento semplice*

e lineare, naturalmente con gli opportuni correttivi, porta alla trasparenza”. Una rivitalizzazione procedurale può essere in questo senso l’abbandono delle Linee Guida in favore di un ritorno al Regolamento, ovvero una “*semplificazione chiarificatrice*” del Codice dei Contratti e dell’intero quadro regolamentare. Ma, concretamente, come si può dare piena attuazione ai concetti (ovviamente astratti) di semplicità e trasparenza? La risposta di Carlea si articola in cinque punti:

1. Occorre puntare esclusivamente sul progetto esecutivo, ovvero l’unico progetto che deve essere posto a base d’appalto e deve essere “*perfetto*”. Il progetto perfetto non ha bisogno di miglioramenti.
 2. Le verifiche del progetto devono essere almeno confermate in sede di gara dalle imprese concorrenti e le stesse devono avere un congruo tempo a disposizione per studiare la progettazione.
 3. Va eliminata definitivamente l’offerta economicamente più vantaggiosa.
 4. Occorre garantire che la copertura finanziaria sia pari al numero di anni previsti dal progetto (da capitolato) per la realizzazione dell’opera.
 5. Occorre dare adeguata importanza al piano di manutenzione dell’opera.
- Esaminiamoli nel dettaglio.

Il progetto perfetto

Il progetto “*perfetto*”, argomenta il presidente del CSLPP, metterebbe fine a varianti e suppletive, che nel 90% dei



casi vengono generate da errori o carenze progettuali, inoltre sarebbe "redatto senza incognite sulla scorta di una diagnostica completa e con la conoscenza delle caratteristiche architettoniche, fisiche e meccaniche di tutte le parti esistenti interessate alla realizzazione dell'opera, anche non strutturali, comprese le interferenze e quanto altro occorre conoscere, estendendo così il concreto livello di conoscenza e fattore di confidenza anche a parti non strutturali. Il progetto sarebbe inoltre munito di tutti i pareri occorrenti acquisiti attraverso il ricorso alla Conferenza dei Servizi". Il progetto perfetto renderebbe dunque possibile appaltare un'opera pubblica sulla base di elementi oggettivi e decisi da valutazioni fatte esclusivamente dai concorrenti, che se ne assumono così la totale responsabilità: "Il progetto perfetto così concepito non ha dunque bisogno dell'offerta economicamente più vantaggiosa". La gara verrebbe invece aggiudicata al concorrente che ottiene il punteggio più alto sommando i punteggi ottenuti per:

- Sconto sull'importo a base dell'appalto (introduzione del prezzo soglia) - PA
 - Sconto sul tempo di esecuzione (introduzione del tempo soglia) - T4
 - Riduzione dei costi di gestione (individuazione delle migliori sui costi di gestione e manutenzione). Proposta soluzione alternative: miglorie tradotte in costi di gestione - C3
- Punteggio finale: $Y = P4 + T4 + C3$**

La verifica del progetto da parte delle imprese

L'istituto della validazione del progetto, introdotto dalla Legge 109/1994 per eliminare l'errore progettuale, rappresenta a parere del presidente Carlea uno strumento interessante che, con alcune modifiche, potrebbe costituire la classica chiave di volta per la risoluzione del problema. "Attualmente l'attività di Validazione del progetto (art. 30 della Legge "Merloni" ora artt. 75,111,112,113 e 129 del D.Lgs163/2006) viene generalmente effettuata dai tecnici della stazione appaltante, per le soglie di importo consentite, ovvero inferiori a 20 milioni di euro, in contraddittorio con i progettisti, mentre all'impresa esecutrice, che interviene solamente dopo che il progetto è stato validato, non resta altro che prendere atto del prodotto finito". Trasferire l'attività di verifica del progetto in capo alle imprese che concorrono all'appalto, sollecitando così una partecipazione fortemente interessata da parte delle stesse, rileva Carlea:

- "Eliminerebbe di fatto il ricorso al contenzioso per errore progettuale, dal momento che l'impresa risulterebbe vincolata, in modo irreversibile, dalla validazione che essa stessa ha fatto degli elaborati progettuali;
- Stabilirebbe tempi più estesi rispetto a quelli attualmente dettati dalla legge per la procedura di gara, all'interno della quale dovrebbe essere ricompresa anche la validazione del progetto posto a base di gara;

* Come si può notare, il tempo del progetto è maggiore perché al suo interno si sviluppa la diagnostica, si acquisiscono pareri, si definiscono i dettagli; il tempo della gara si riduce anche per l'eliminazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

8. Dentro il “progetto perfetto”: prezzo soglia

9. Tempo soglia

10. Riduzione costi soglia

11. Schematizzazione del contesto attuale

12. Schematizzazione della prospettiva futura

13. La validazione del progetto potrà arrivare dalle imprese. Nell’immagine tecnici impegnati, a Genova, in attività propedeutiche alla demolizione del ponte Morandi

- *Produrrebbe conseguenze positive anche sul mercato della progettazione, obbligando i soggetti esecutori ad affinare il livello di design, incentivando così anche in questo settore dei servizi una sana, libera concorrenza;*

- *Potrebbe comprendere anche tutte quelle verifiche di tipo amministrativo che caratterizzano l’esecuzione di un’opera (Piano degli Espropri eseguito, AUSL, VVFF, Autorizzazioni di tipo ambientale, Conformità Urbanistica, ecc);*

- *Obbligherebbe la PA ad organizzare in modo più razionale la propria attività;*

- *Contribuirebbe alla risoluzione di ulteriori patologie quali l’eccesso di ribasso in fase di gara;*

- *Una validazione positiva del progetto potrebbe anche infine recare la possibilità di ridurre le soglie previste per le fidejussioni bancarie, dando quindi un certo sollievo economico alle aziende e garantendo nel contempo un elevato livello di qualità del progetto”.*

La verifica del progetto come attività prevista in capo alle imprese, conclude il presidente, ribattezzata oggi con il termine anglosassone “endorsement”, “potrebbe essere una via, se non proprio risolutiva, quantomeno efficace per limitare le patologie che affliggono storicamente l’appalto pubblico: “Può sicuramente ridurre drasticamente il contenzioso per errore progettuale, se non addirittura eliminarlo. Si potrebbe anche pensare, almeno per le opere di grande rilievo, che alla verifica del progetto provvedano, per loro conto, direttamente le imprese concorren-

ti proprio nel corso dell’espletamento della gara. In fondo, qualcosa di molto simile si ha nella procedura di scelta del contraente denominata nel Codice dei Contratti “dialogo competitivo”.

La contraddizione dell’OEPV

Torniamo quindi alla questione dell’offerta economicamente più vantaggiosa, per Carlea una “vera contraddizione” in quanto “l’amministrazione pone a base dell’appalto un proprio progetto esecutivo e chiede che lo stesso sia migliorato, ammettendo così che il proprio progetto è incompleto e pertanto...ha bisogno di essere migliorato”. La soluzione: ritornare alla “casella” del progetto perfetto.

La copertura finanziaria

Un ulteriore, cruciale passaggio sulla strada di un cambiamento virtuoso dell’approccio ai lavori pubblici riguarda la necessità di assicurare fin dall’inizio dell’iniziativa infrastrutturale l’intera copertura finanziaria dell’opera. Non è necessario, ritiene Carlea, che la stessa sia tutta prevista su un solo anno di bilancio: “Basta che sia distribuita in un arco di tempo pari agli anni necessari alla realizzazione di un’opera. Se occorrono, per esempio, quattro anni, la spesa si ripartisce in quattro anni continui di bilancio. Nel primo anno il finanziamento riguarderà le spese per la progettazione e la diagnostica (progetto di fattibilità tecnica ed economica)”. Occorre quindi evitare il ricorso a lotti funzionali che pos-

13





sono essere tali solo se si tratta di opere lineari: una strada, per esempio, di 100 km, può essere realizzata anche in due lotti funzionali di 50 km ciascuno: *“Per opere puntuali, invece, è più corretto parlare di fasi esecutive. Per esempio per un edificio è più giusto eseguire prima la struttura portante, che non potrà mai, da sola, essere funzionale. Solo ad opera finita, la struttura diventerà funzionale”.*

Il piano di manutenzione

Ultimo ma non ultimo, è il caso di dirlo, il piano di manutenzione dell'opera che *“costituisce - rileva il neopresidente del CSLPP - una delle poche, vere, efficaci, eccellenti e importantissime innovazioni nel campo della normativa in materia di realizzazione delle opere pubbliche, ma non sarebbe male se venisse estesa anche alle opere private. È, a tutti gli effetti, un progetto nel progetto, che riferisce dei lavori che l'opera ha bisogno per mantenersi in vita e per funzionare al meglio, in ogni momento della sua vita. Indica, in concreto, il costo di gestione di un'opera che è dato dalla somma del suo costo di costruzione più quello del suo costo di gestione. Anche le opere esistenti devono essere dotate del piano di manutenzione dell'opera, partendo dallo stato di degrado e dalle condizioni in cui versa l'opera esistente”.* ■■

14. Il Ministero dei Lavori Pubblici, un'istituzione che - è opinione ormai unanime - è funzionale, cruciale e strategico rafforzare



15. La storia e le (buone) idee al centro della prospettiva sui LLPP. Un'immagine del seminario CSLPP, AGC e Ordine degli Ingegneri di Roma del 15 maggio scorso, presso la Biblioteca dei Lavori Pubblici di via Nomentana. Al tavolo dei relatori anche tre ex presidenti del massimo organo tecnico dello Stato: secondo da sinistra è Francesco Karrer, quindi alla sua sinistra Massimo Sessa e Giovanni Travaglini (per completezza il primo relatore a sinistra è Giancarlo Storto, l'ultimo a destra Federico Cempella, presidente AGC)